

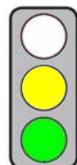
ÜBERWACHUNG DER HAUSHALTS- POLITIK UND AUSBAU DES DEFIZITVERFAHRENS

cepAnalyse Nr. 14/2012 vom 02.04.2012

KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will die nationale Haushaltspolitik der Euro-Staaten stärker überwachen und das Defizitverfahren ausbauen.

Betroffene: Alle Euro-Staaten.



Pro: (1) Die Vorgabe, dass die Euro-Staaten bei der Haushaltsplanung unabhängige Prognosen verwenden müssen, verhindert die Umgehung der Stabilitätsvorschriften durch Schönrechnerei.

(2) Das Recht der Kommission, die fristgerechte Umsetzung einer Ratsempfehlung zum Defizitabbau zu überwachen, ist sinnvoll, wird jedoch nur Wirkung entfalten, wenn der Rat auch tatsächlich bereit ist, die im Defizitverfahren vorgesehenen finanziellen Sanktionen zu verhängen. Dies ist fraglich.

Contra: Die Verpflichtung der Euro-Staaten, europäische Haushaltsvorgaben im nationalen Recht verbindlich zu verankern, überschreitet – ungeachtet ihrer ökonomischen Sachgemäßheit – die Kompetenz der EU zur Überwachung der Haushaltsdisziplin.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 821 vom 23. November 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **gemeinsame Bestimmungen für die Haushaltsplanung und für die Gewährleistung der Korrektur übermäßiger Defizite** der Mitgliedstaaten im Euro-Währungsgebiet

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel

Die Kommission möchte die haushaltspolitische Überwachung der Euro-Staaten intensivieren, indem der Stabilitäts- und Wachstumspakt [insbesondere Verordnungen (EG) Nr. 1466/97, 1467/97 und 1173/2011] durch zusätzliche Regelungen ergänzt wird. Die zusätzlichen Regelungen sollen

- das Vertrauen der Kapitalmärkte in die finanziell instabilen Euro-Staaten zurückgewinnen,
- zukünftige Schuldenkrisen vermeiden und
- Bedenken einiger Staaten gegen Eurobonds ausräumen.

► Veröffentlichung der nationalen Haushaltspläne

– Bis zum 15. April jedes Jahres müssen die Euro-Staaten ihre Pläne für die nationalen Haushalte der drei folgenden Jahre („mittelfristiger Haushaltsrahmen“) veröffentlichen [Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 9 Abs. 1 Richtlinie 2011/85/EU].

– Diese Pläne müssen auf „unabhängigen makroökonomischen Prognosen“ beruhen (Art. 3 Abs. 1). Makroökonomische Prognosen sind Schätzungen über die zukünftige Entwicklung gesamtwirtschaftlicher Kennzahlen wie das Wirtschaftswachstum und die Arbeitslosigkeit.

– Die nationalen Haushaltspläne müssen mit den Angaben im Stabilitätsprogramm übereinstimmen (Art. 3 Abs. 1).

Die „Stabilitätsprogramme“ (Art. 3 ff. Verordnung (EG) Nr. 1466/97) sind Teil der haushaltspolitischen Überwachung im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Die Euro-Staaten sind jährlich im April zur Vorlage solcher Programme verpflichtet. Sie müssen darin die nationalen Haushaltspläne der folgenden drei Jahre darlegen. Kommission und Rat prüfen die Stabilitätsprogramme. Wenn ein Programm nicht mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts vereinbar ist, „empfiehlt“ der Rat dem Euro-Staat, es zu überarbeiten [Art. 5 Verordnung (EG) Nr. 1466/97].

► Veröffentlichung der nationalen Haushaltsgeszentwürfe und der „gesamtstaatlichen Haushaltsplanung“

– Bis zum 15. Oktober jedes Jahres veröffentlichen die Euro-Staaten

- die Entwürfe der nationalen Haushaltsgesetze und die makroökonomischen Prognosen, auf denen diese beruhen, (Art. 3 Abs. 2) sowie
- die „gesamtstaatliche Haushaltsplanung“ (Art. 5 Abs. 1).

– Die „gesamtstaatliche Haushaltsplanung“ enthält aktualisierte Angaben (Art. 5 Abs. 3) des bereits im April vorgelegten „Stabilitätsprogramms“. Abweichungen vom „Stabilitätsprogramm“ müssen erklärt werden (Art. 5 Abs. 4).

– Die „gesamtstaatliche Haushaltsplanung“ legt gegebenenfalls dar, wie die Ratsempfehlung zur Überarbeitung des Stabilitätsprogramms umgesetzt wurde (Art. 121 AEUV).

- Bei einem „besonders ernsten Verstoß“ der „gesamtstaatlichen Haushaltsplanung“ gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts „fordert“ die Kommission eine Überarbeitung der Planung (Art. 5 Abs. 5).
- Verstößt die „gesamtstaatliche Haushaltsplanung“ nach der Änderungsforderung weiterhin gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts, gibt die Kommission eine Stellungnahme zu der „gesamtstaatlichen Haushaltsplanung“ ab (Art. 6 Abs. 1).
- Verstößt die „gesamtstaatliche Haushaltsplanung“ auch nach der Stellungnahme weiterhin gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts (Art. 9 Abs. 1), „berücksichtigt“ der Rat dies bei seiner Entscheidung,
 - ob ein Defizitverfahren eingeleitet wird (Art. 126 Abs. 6 AEUV) und
 - ob die Einleitung des Defizitverfahrens mit der Hinterlegung einer unverzinsliche Einlage verbunden wird [Art. 5 Verordnung (EU) Nr. 1173/2011].
- Bis zum 31. Dezember jedes Jahres verabschieden und veröffentlichen die Euro-Staaten die Haushaltsgesetze für das folgende Jahr (Art. 3 Abs. 3).

► **Verankerung europäischer Haushaltsvorgaben im nationalen Recht**

Die Euro-Staaten müssen die Einhaltung des „mittelfristigen Haushaltsziels“ im jeweiligen nationalen Recht, „vorzugsweise“ in der Verfassung, festschreiben (Art. 4 Abs. 1).

Das „mittelfristige Haushaltsziel“ ist eine haushaltspolitische Vorgabe des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Danach darf das um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigte Defizit höchstens 1% des BIP betragen (Art. 2a Verordnung (EG) Nr. 1466/97, vgl. [CEP-Studie](#)).

► **Zusätzliche Informationspflichten im Defizitverfahren („Closer Monitoring“)**

- Euro-Staaten, gegen die ein Defizitverfahren läuft (Art. 126 Abs. 6 AEUV), müssen der Kommission, zusätzlich zu den bisherigen Informationspflichten, folgende Angaben machen (Art. 7 Abs. 3):
 - eine „umfassende Bewertung“ des Haushaltsvollzugs für das laufende Kalenderjahr sowohl des Zentralstaats als auch der Gebietskörperschaften,
 - die Auswirkungen der im laufenden Kalenderjahr getätigten Ausgaben- und Einnahmeentscheidungen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben waren, auf den Haushalt,
 - die Zielwerte für die staatlichen Ausgaben und Einnahmen sowie
 - die beschlossenen und geplanten Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielwerte.
- Euro-Staaten, die eine Ratsempfehlung zum Abbau des übermäßigen Defizits erhalten haben (Art. 126 Abs. 7 AEUV), müssen diese Angaben halbjährlich machen (Art. 7 Abs. 4). Bei der erstmaligen Übermittlung müssen sie zusätzlich die „finanziellen Risiken“ darlegen, die sich aus staatseigenen Unternehmen und öffentlichen Aufträgen ergeben (Art. 7 Abs. 2).
- Euro-Staaten, bei denen der Rat festgestellt hat, dass sie der ersten Ratsempfehlung nur unzureichend nachgekommen sind („Inverzugsetzung“, Art. 126 Abs. 9 AEUV), müssen die Angaben vierteljährlich machen (Art. 7 Abs. 5). Auch müssen sie jeweils darlegen, ob und wie sie die Ratsempfehlung umgesetzt haben.
- Die Kommission kann einen Euro-Staat verpflichten (Art. 7 Abs. 6 lit. a und b),
 - „in Abstimmung“ mit der obersten Rechnungskontrollbehörde (Deutschland: Bundesrechnungshof) die „Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit“ der nationalen Haushaltsdaten einer „unabhängigen Kontrolle“ zu unterziehen sowie
 - „zusätzliche Informationen“ vorzulegen, die notwendig sind, um den Abbau des übermäßigen Defizits überwachen zu können.

► **Folgen für Euro-Staaten, bei denen die fristgerechte Umsetzung der Ratsempfehlung gefährdet ist**

- Die Kommission prüft anhand der erhaltenen Informationen, ob die fristgerechte Umsetzung der Ratsempfehlung zum Abbau des übermäßigen Defizits gefährdet ist (Art. 8 Abs. 1).
- Ist die Kommission der Meinung, dass die fristgerechte Umsetzung der Ratsempfehlung zum Abbau eines übermäßigen Defizits gefährdet ist, richtet sie eine Empfehlung an den betreffenden Euro-Staat. Darin wird der Euro-Staat aufgefordert, weitere Maßnahmen zu ergreifen, um die fristgerechte Umsetzung zu erreichen (Art. 8 Abs. 2).
- Die Kommissionsempfehlung wird veröffentlicht (Art. 8 Abs. 2).
- Die Kommission prüft, ob der Euro-Staat der Kommissionsempfehlung Folge geleistet hat (Art. 8 Abs. 5). Sie berücksichtigt dies bei ihrer Beurteilung, ob der Euro-Staat die Ratsempfehlung zum Abbau eines übermäßigen Defizits umgesetzt hat (Art. 9 Abs. 3).
- Kommt die Kommission zu dem Schluss, dass der Euro-Staat die Ratsempfehlungen nicht ausreichend umgesetzt hat (Art. 9 Abs. 3), kann der Rat Sanktionen verhängen [Art. 6 Verordnung (EU) Nr. 1173/2011 über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum].

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Die Kommission geht auf Fragen der Subsidiarität nicht ein.

Politischer Kontext

Der Verordnungsvorschlag ist Teil des Gesetzgebungspakets der Kommission für mehr Wachstum, wirtschaftspolitische Steuerung und Stabilität im Euroraum. Hierzu zählen auch ein Verordnungsvorschlag über Maßnahmen für finanziell instabile Euro-Staaten [KOM(2011) 819; s. [CEP-Analyse](#)], der Jahreswachstumsbericht 2012 [KOM(2011) 815] und ein Grünbuch zu Eurobonds [KOM(2011) 818; s. [CEP-Analyse](#)]. Die beiden Verordnungsvorschläge („Two-Pack“) knüpfen an das „Six-Pack“ [Verordnungen (EU) Nr. 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011; Richtlinie 2011/85/EU] zur Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts (s. [CEP-Studie](#)) an.

Die bereits im Fiskalpakt (Art. 3 des Entwurfs) vereinbarte Verankerung des „mittelfristigen Haushaltziels“ im nationalen Recht soll mittels der Verordnung auch EU-rechtlich festgeschrieben werden.

Stand der Gesetzgebung

23.11.11 Annahme durch Kommission
30.11.11 Erörterung im Rat
11.06.12 1. Lesung Europäisches Parlament

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Wirtschaft und Finanzen
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Wirtschaft und Währung (federführend), Berichterstatterin Elisa Ferreira (S&D-Fraktion, PT);
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Haushaltsausschuss (federführend), Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union, Finanzausschuss
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (nur die Euro-Staaten sind stimmberechtigt, Art. 136 Abs. 2 AEUV)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 136 i.V.m. Art. 121 Abs. 6 AEUV (Haushaltsdisziplin und Koordinierung der Wirtschaftspolitik)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Koordinierung der Wirtschaftspolitik (Art. 5 Abs. 1 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Verordnung soll unter anderem sicherstellen, dass die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts bereits bei der Planung der nationalen Haushalte berücksichtigt werden. Es ist jedoch zweifelhaft, ob dies durch eine Veröffentlichung der Haushaltspläne Mitte April erreicht werden kann. Die Euro-Staaten müssen ihre Haushaltspläne ohnehin in Stabilitätsprogrammen darlegen und diese im April der Kommission übermitteln. Die Kommission veröffentlicht sie und prüft, ob sie mit den Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts im Einklang stehen. Eine zusätzliche nationale Veröffentlichung bringt keinen Mehrwert.

Makroökonomische Prognosen, insbesondere über das Wirtschaftswachstum, haben einen großen Einfluss auf das im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumspakts erlaubte Haushaltsdefizit: Erwartet ein Euro-Staat ein hohes Wirtschaftswachstum, erweitert dies seinen finanziellen Spielraum, da ein steigendes Wachstum die Steuereinnahmen erhöht. Einige Mitgliedstaaten haben in den vergangenen Jahren bewusst zu optimistische Prognosen unterstellt. Die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts wurden dadurch zwar bei der Planung der nationalen Haushalte formal eingehalten, das tatsächliche Haushaltsdefizit war dann jedoch zu hoch. **Die Vorgabe, bei der Haushaltsplanung unabhängige Prognosen zu verwenden, versperrt diesen Weg und verhindert somit die Umgehung der Stabilitätsvorschriften durch Schönrechnerei.**

Die Pflicht zur Veröffentlichung der Haushaltsgesetzesentwürfe und der „gesamtstaatlichen Haushaltsplanung“ im Oktober ermöglicht der Kommission eine Prüfung, inwieweit die Euro-Staaten die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts beachten.

Ob die Euro-Staaten bei einem „besonders ernsten Verstoß“ der „gesamtstaatlichen Haushaltsplanung“ gegen die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einer Aufforderung der Kommission zur Überarbeitung der „gesamtstaatlichen Haushaltsplanung“ und mithin der Gesetzesentwürfe nachkommen, hängt jedoch stark davon ab, ob der Rat zukünftig bereit sein wird, Verletzungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts zu sanktionieren. Die primärrechtlich festgeschriebene, Blockademöglichkeit des Rates lässt befürchten, dass Euro-Staaten auch in Zukunft – wie in der Vergangenheit oft geschehen – durch politische Tauschgeschäfte im Rat die Verhängung von Sanktionen verhindern können (vgl. [CEP-Studie](#)). Um dies zu verhindern, muss der AEUV geändert werden. Bisher waren die Mitgliedstaaten dazu nicht bereit.

Die Pflicht zur Veröffentlichung des Haushaltsgesetzesentwurfs stellt zudem sicher, dass, der an die Kommission übermittelte und der im nationalen Parlament diskutierte identisch sind.

Die neuen Informationspflichten ermöglichen es der Kommission, früher als bisher zu erkennen, wenn ein Euro-Staat der Ratsempfehlung zum Abbau eines übermäßigen Defizits nur unzureichend nachkommt.

Die Vorschrift für Euro-Staaten, das mittelfristige Haushaltsziel von maximal 1% des BIP als Höchstgrenze für Staatsdefizite im nationalen Recht festzuschreiben, verstärkt die nach wie vor unzureichenden Vorkehrungen gegen übermäßige Staatsdefizite. Eine strikte Einhaltung könnte jedoch daran scheitern, dass das Konzept des mittelfristigen Haushaltsziels komplex, schwer verständlich und für Interpretationen zugänglich ist: Es basiert auf dem strukturellen, d.h. um konjunkturelle und einmalige Effekte bereinigten, Defizit und hängt außerdem vom Potenzialwachstum des jeweiligen Euro-Staats ab.

Das Recht der Kommission, die fristgerechte Umsetzung einer Ratsempfehlung zum Defizitabbau zu überwachen, kann die Haushaltsdisziplin stärken. Es **wird jedoch nur Wirkung entfalten, wenn der Rat** auch tatsächlich **bereit ist, die im Defizitverfahren vorgesehenen finanziellen Sanktionen zu verhängen. Dies ist fraglich.**

Juristische Bewertung

Kompetenz

Die EU darf Maßnahmen erlassen, um die Koordinierung und Überwachung der Haushaltsdisziplin der Euro-Staaten zu verstärken (Art. 136 AEUV). Auch darf sie die Wirtschaftspolitik aller Mitgliedstaaten koordinieren, überwachen und bewerten sowie Verwarnungen und länderspezifische Empfehlungen aussprechen (Art. 121 AEUV). Die vorgesehenen neuen Informationspflichten der Euro-Staaten und Kontrollbefugnisse der Kommission fallen darunter.

Die EU-Kompetenz zur Überwachung der Haushaltsdisziplin der Euro-Staaten (Art. 136 AEUV) umfasst – unbeschadet ihrer ökonomischen Sachgemäßheit – nicht das Recht, die Euro-Staaten dazu zu verpflichten, europäische Haushaltsvorgaben in Gestalt der Einhaltung des „mittelfristigen Haushaltsziels“ im nationalen Recht verbindlich zu verankern (Art. 4 Abs. 1). Denn Art. 136 AEUV hat einen sehr engen Anwendungsbereich: Er ermächtigt die EU nur dazu, im Rahmen der Art. 121 AEUV (Koordinierung der Wirtschaftspolitik) und Art. 126 AEUV (Verfahren bei einem übermäßigen Defizit) besondere Vorschriften für Euro-Staaten zu erlassen. Weder in Art. 121 AEUV noch in Art. 126 AEUV gibt es aber eine Bestimmung, die vorsieht, die Mitgliedstaaten zu verbindlichen nationalen Haushaltsregeln zu verpflichten. Da das Primärrecht keine Ermächtigung enthält, den Mitgliedstaaten verbindliche Hausregeln vorzuschreiben, kann dies auch nicht über Art. 136 AEUV für Euro-Staaten geschehen. Die Vorschrift des Art. 4 Abs. 1 lässt sich daher allenfalls auf die Abrundungskompetenz des Art. 352 AEUV stützen, die allerdings Einstimmigkeit im Rat voraussetzt.

Beim Fiskalpakt ist zwar eine ähnliche Formulierung wie in Art. 4 Abs. 1 vorgesehen, hier stellt sich aber das Kompetenzproblem nicht.

Subsidiarität

Da die vorgeschlagenen Maßnahmen auf eine nicht-ausschließliche Kompetenzgrundlage gestützt werden, müssen sie mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar sein (Art. 5 Abs. 3 EUV). Für den einzelnen Euro-Staat kann eine nachlässige Haushaltspolitik rational sein, während sie aus europäischer Sicht schädlich ist. Die haushaltspolitische Selbstkontrolle reicht daher, wie auch die Vergangenheit lehrt, nicht aus. Eine strengere Überwachung der Euro-Staaten auf EU-Ebene, wie von der Verordnung vorgesehen, ist unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität unproblematisch.

Verhältnismäßigkeit

Die Maßnahmen zur Verstärkung der haushaltspolitischen Überwachung sind erforderlich, um frühzeitig erkennen und kontrollieren zu können, ob die Euro-Staaten die Vorgaben des Stabilitäts- und Wachstumspakts einhalten.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch bis auf die Unvereinbarkeit von Art. 4 Abs. 1 mit der Kompetenzgrundlage (s. Kompetenz).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Vorgabe, dass die Euro-Staaten bei der Haushaltsplanung unabhängige Prognosen verwenden müssen, verhindert die Umgehung der Stabilitätsvorschriften durch Schönrechnerei. Das Recht der Kommission, die fristgerechte Umsetzung einer Ratsempfehlung zum Defizitabbau zu überwachen, ist sinnvoll, wird jedoch nur Wirkung entfalten, wenn der Rat auch tatsächlich bereit ist, die im Defizitverfahren vorgesehenen finanziellen Sanktionen zu verhängen. Die vorgesehene Verpflichtung der Euro-Staaten, europäische Haushaltsvorgaben im nationalen Recht verbindlich zu verankern, überschreitet – ungeachtet ihrer ökonomischen Sachgemäßheit – die Kompetenz der EU zur Überwachung der Haushaltsdisziplin (Art. 136 AEUV) und stellt daher einen Kompetenzverstoß dar.